

Comercio Internacional

La Ronda Doha de la OMC: Bali 2013. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Alonso P. Ferrando

iei

Instituto de Estrategia Internacional

Enero 2014



Comercio Internacional

La Ronda Doha de la OMC: Bali 2013. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Alonso P. Ferrando

iei

Instituto de Estrategia Internacional

Enero 2014

La Ronda Doha de la OMC: Bali 2013. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Por Alonso P. Ferrando

Alonso P. Ferrando: Doctor en Economía de la Universidad de Barcelona, España. Master en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Director de Proyectos del Instituto de Estrategia Internacional (IEI) de la Cámara de Exportadores de la República Argentina.

iei

Instituto de Estrategia Internacional

En 1989 la CERA fundó como entidad semiautónoma, el Instituto de Estrategia Internacional –IEI–, que es un espacio de reflexión y de análisis. En el mismo se respeta una amplia libertad académica y además de desarrollos propios, cuenta con la contribución de investigadores con una perspectiva diversa e independiente.

Algunos de los trabajos publicados se pueden consultar en www.cera.org.ar, Instituto de Estrategia Internacional –Selección de Publicaciones–.

Las opiniones que se encuentran expresadas en las publicaciones son las de los autores y no reflejan necesariamente las del IEI ni las de la CERA.

INDICE

Presentación	i
1. Introducción	1
1.1. La evolución del comercio	1
1.2. Las cadenas globales de valor	4
2. El Paquete de Bali	8
2.1. La Cláusula de Paz para la India	9
2.2. La administración de cuotas y la excepción de EE.UU.	10
3. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio	11
4. ¿Qué se consensuó?	13
4.1. Sección I	15
4.2. Sección II	21
<i>Solución de Diferencias</i>	22
<i>Apoyo y Asistencia para crear capacidad</i>	23
4.3. Disposiciones Finales del Acuerdo	24
5. Post Bali: lo que viene	25
6. Comentarios finales	26
Bibliografía	29

Presentación

La Ronda de Doha de la OMC fue lanzada en el 2001 y más de una vez estuvo cerca del colapso por el peso de la falta de consenso.

La noticia de que en la Novena Reunión Ministerial de Bali, entre el 3 y 7 de diciembre de 2013, se llegó a un acuerdo en algunos temas (paquete de Bali), como por ejemplo facilitación del comercio, ha sido evaluada como un hecho estructurante.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, considerado como uno de los aspectos más “fáciles” de mejorar, presenta ventajas calculadas en el orden de USD 130 mil millones, donde las oportunidades son importantes para todos, en especial para los países en desarrollo.

Téngase en cuenta que de acuerdo a la publicación *Doing Business* del Banco Mundial, los países de África Subsahariana utilizan en promedio 8 documentos y 37 días para pasar la Aduana, con un costo por container de USD 1.986, mientras que en Estados Unidos se necesitan 5 documentos y 6 días para ingresar la mercadería a este país. En Singapur se necesitan 5 días y el costo por container es de sólo USD 400.

La solicitud de documentación superflua y las demoras en la aduana muchas veces son creadoras de prácticas corruptas, pero lo esencial es que elevan los costos de transacción para las empresas y son un desincentivo para atraer inversiones y participar exitosamente en la conexión con las cadenas de valor regional o global.

En el trabajo del Dr. Alonso P. Ferrando, Director de Proyecto del IEI, que presentamos como “*La Ronda Doha de la OMC: Bali 2013. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*”, se analiza lo logrado en materia de facilitación del comercio, contextualizándolo en el marco del “paquete de Bali”, las tendencias del comercio internacional, y de la economía mundial.

Al fin y al cabo, contextualizar es comprender. Como siempre, críticas, sugerencias y comentarios son bienvenidos.

Enrique M. Mantilla
Presidente

1. Introducción

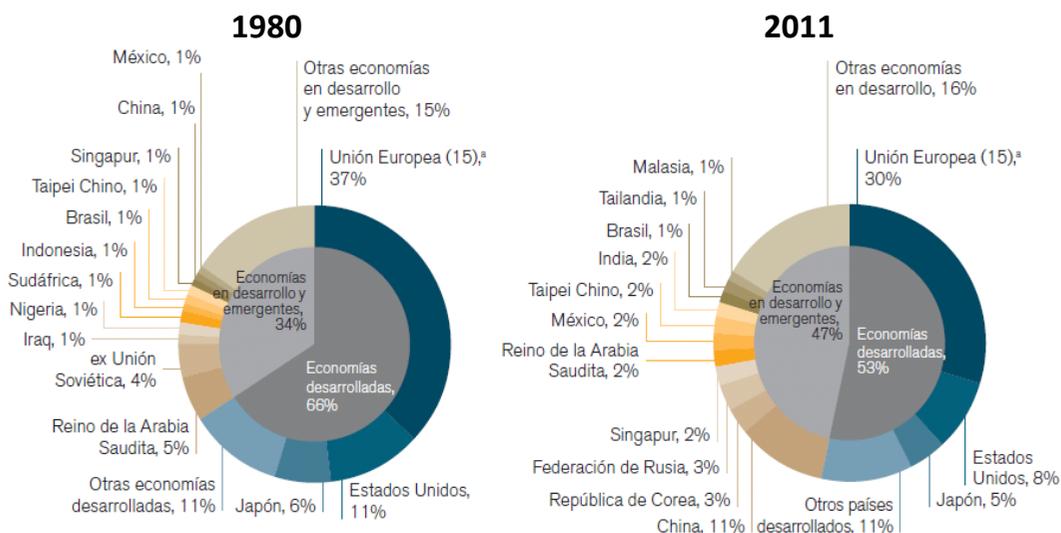
1.1. La evolución del comercio

Existen fuerzas fundamentales que determinarán la tendencia del comercio internacional, de entre las cuales se destacan: la demografía; la inversión; la tecnología; la disponibilidad de energía y de otros recursos naturales; los costos de transporte; las instituciones y las normas y reglamentos que lo regulen; el rebalanceo global en la participación del PIB mundial¹; etc. Estas fuerzas, que se encuentran interrelacionadas, muchas veces se contraponen y tiene consecuencias contrarias sobre los intercambios comerciales que, por efecto de aquellas, han experimentado una profunda transformación. La participación se ha ampliado y dispersado desde el punto de vista geográfico, ha cambiado su composición y se ha producido un auge de las cadenas de suministro internacionales (también conocidas como “cadenas globales de valor”).

El dato estratégico es que nuevos jugadores se han situado en los primeros lugares del comercio mundial. Se trata de grandes países en desarrollo y economías asiáticas en proceso de industrialización acelerada. En 1980 las economías en desarrollo representaban el 34% de las exportaciones mundiales de bienes, en 2011 esa participación creció al 47%. En este período, China pasó del 1% al 11% de participación en las exportaciones mundiales. Al mismo tiempo, la parte correspondiente a las economías desarrolladas cayó del 66% al 53% (ver **Gráfico 1**). Esta situación se repite para las importaciones².

Gráfico 1

Participación en Exportaciones mundiales de Bienes 1980-2011



^a Debe señalarse que las cifras de la UE corresponden a la UE(15) anterior a la ampliación de 2004 e incluye el comercio intra-UE(15). Resulta imposible calcular la participación de los actuales 28 miembros en el año 1980, ya que algunos de ellos no existían en ese entonces (como la Rep. Checa, Eslovaquia o Eslovenia), pero la participación del bloque comercial ampliado (UE27) era en 2011 del 34%, que sigue siendo inferior a la de los 15 en 1980. Fuente: OMC (2013).

¹ En el año 2000, Japón, la UE y EE.UU. conjuntamente, representaron el 54% del PIB mundial y China el 7%. En 2015 se espera que esas tres economías representen el 41% y China el 16% de ese PIB.

² Ver OMC (2013).

Cabe destacar que la participación de los Países Menos Avanzados (PMA) en las exportaciones mundiales de bienes fue del 1,1% en 2012, participación que se ha venido manteniendo en esas cifras desde hace varios años.

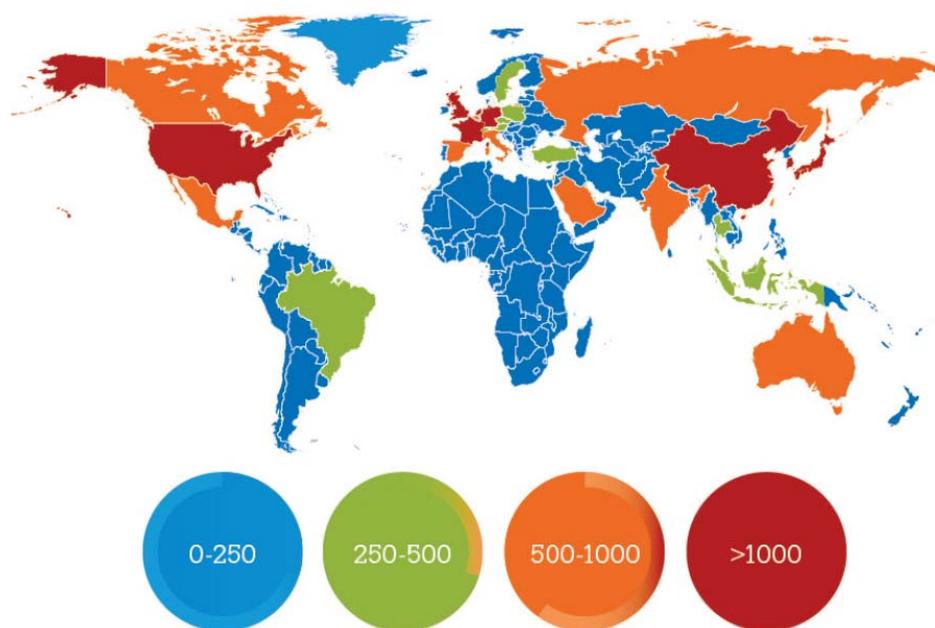
Se observa entonces, que el cambio más importante que ha registrado la estructura del comercio ha sido el incremento de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial y el descenso correspondiente de la participación de los países desarrollados. Cambio que se ha dado a pesar de tener una Ronda Doha, estancada por más de una década.

Otro aspecto que pone de manifiesto la composición del comercio es el volumen de los intercambios comerciales en los distintos grupos de países y entre ellos. En este contexto, a las economías desarrolladas se las suele ubicar en el Hemisferio Norte y a las en desarrollo y emergentes en el Sur. Al comercio entre ambos grupos se lo conoce como comercio Norte-Sur.

En el **Gráfico 2** se observa cómo, el Hemisferio Norte -en su mayoría-, comercializa magnitudes que en valor superan los USD 500 mil millones en bienes, mientras que en el Hemisferio Sur, salvo algunas excepciones (Brasil, Australia y algunas economías del Sudeste Asiático), las cifras son mayoritariamente inferiores a los USD 250 mil millones.

Gráfico 2

Países según la magnitud del Comercio de Bienes 2012



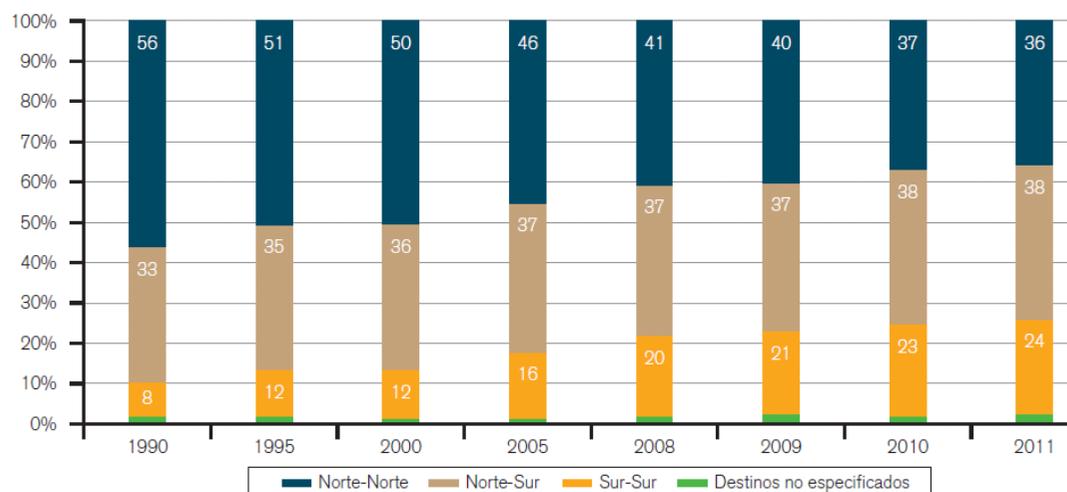
En Miles de Millones de Dólares Estadounidenses

Fuente: OMC (2013a).

Por su parte, mediante el **Gráfico 3** se ilustra la participación del comercio Norte-Norte, Sur-Sur y Norte-Sur en las exportaciones mundiales de productos manufacturados desde 1990³.

Gráfico 3

Participación Comercio Hemisférico en Exportaciones mundiales de Bienes



Nota: el “Sur” incluye Europa Central y del Este antes de 2000, cuya participación en el comercio mundial era del 1,6% en 1995.

Fuente: OMC (2013).

Como se observa, la participación del comercio Norte-Norte no ha dejado de disminuir, desde el 56% en 1990 hasta el 36% en 2011. Este descenso coincide con el crecimiento del comercio Sur-Sur, que pasó del 8% al 24% durante ese período. La participación del comercio Norte-Sur se ha mantenido muy estable desde 2000, en torno al 37%. El aumento del comercio Sur-Sur en las exportaciones podría ser explicado por varios factores, como el cambio estructural dado en una mayor participación de estas economías en el PIB global, el creciente número de acuerdos comerciales preferenciales en los que participan, ó por la naturaleza de las preferencias de esos países, en donde sus consumidores (emergencia de su clase media) demandan una mayor variedad de productos a medida que crece su PBI *per cápita*.

Sin embargo, lo que resulta interesante remarcar es que un número reducido de grandes países representan una parte desproporcionada del comercio mundial. Según las estimaciones de la OMC (2013), el 22% de los países más exportadores representa cerca del 90% de las exportaciones mundiales. Lo curioso es que en más de 30 años esta desigual distribución del comercio casi no ha variado. Lo que sí ha variado es la composición de países que integran ese grupo de exportadores, siendo China el nuevo integrante destacado.

³ No están incluidos los recursos naturales para evitar que las fluctuaciones de los precios de las materias primas distorsionen la participación.

El **Cuadro 1** refleja la participación de los 10 principales exportadores de bienes en 2011 comparada con la posición de esos países en 1980.

Cuadro 1

Primeros 10 países export. (2011)	2011		1980		Primeros 10 países export. (1980)	1980	
	% en Expo mundiales	Clasific.	% en Expo mundiales	Clasific.		% en Expo mundiales	Clasific.
China	10,40	1	0,89	30	EE.UU.	11,09	1
EE.UU.	8,11	2	11,09	1	Alemania ^a	9,48	2
Alemania ^a	8,06	3	9,48	2	Japón	6,41	3
Japón	4,51	4	6,41	3	Francia	5,70	4
P. Bajos	3,62	5	3,64	9	UK	5,41	5
Francia	3,27	6	5,70	4	Arabia	5,36	6
Corea	3,04	7	0,86	32	Italia	3,84	7
Italia	2,87	8	3,84	7	P. Bajos	3,64	8
Rusia	2,86	9	-	-	Canadá	3,33	9
Bélgica ^b	2,61	10	3,17	11	Bélgica ^b	3,17	10
Total %	49,35		45,08			57,43	

^a Alemania comprende Alemania Occidental en 1980.

^b Bélgica comprende a Bélgica y Luxemburgo en 1980.

Fuente: elaboración propia en base a OMC (2013).

Como se observa, los 10 primeros países exportadores de bienes en 1980 representaban el 57% del total exportado, un 16% más que en 2011. Pero el gran cambio a ser destacado es la participación de China y también de Corea, los cuales en 1980 representaban menos del 1% del total exportado de bienes, posicionándose en los puestos 30 y 32 respectivamente, mientras que en 2011 pasaron a ubicarse en el primer y séptimo lugar, también respectivamente, con una participación conjunta de 13,44%.

1.2. Las cadenas globales de valor

En los últimos decenios, otro de los cambios más importantes registrados en la naturaleza del comercio internacional ha sido la creciente interconexión de los procesos de producción entre distintos países, con la especialización de cada país en determinadas fases de la producción de un producto. En los estudios sobre el comercio, este fenómeno se conoce como "cadenas de suministro mundiales" o "cadenas globales de valor", aunque se reconoce que estas cadenas de suministro o de valor son más regionales que mundiales⁴.

⁴ Para más detalle sobre el análisis de las cadenas globales de valor, ver los trabajos del IEI-CERA: "Las Cadenas Globales de Valor y la medición del comercio internacional en valor agregado" y "Las Cadenas Globales de Valor, los Países en Desarrollo y sus PYMES", del Dr. Alonso P. Ferrando, de junio y noviembre de 2013 respectivamente. Estos trabajos se ubican en la web de la CERA: http://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_sup_id=167&PHPSESSID=9c26bf598dbe34ac7d6ff3685d011a4d

Concretamente, este cambio está dado porque las economías comercializan cada vez más bienes y servicios intermedios, que se utilizan para producir tanto en el mercado interno como para la exportación. Es por eso que las cadenas de valor global desempeñan un papel primordial en la economía mundial y en el comercio internacional. Estos bienes y servicios intermedios proceden de diversos países. Actualmente, casi el 60% del comercio de bienes y más del 75% del comercio de servicios se basa en insumos intermedios. Según la OMC (2013), existe una correlación positiva entre el acceso a los insumos importados y los resultados de exportación: cuanto más integrada está una economía en las cadenas globales de valor, más crecen sus exportaciones. Un acceso eficiente a las importaciones de insumos intermedios mejora la capacidad de las empresas de aumentar su productividad y seguir siendo competitivas en un mundo ampliamente interconectado⁵.

Para analizar el desarrollo de las cadenas de valor por región geográfica, la OMC (2013) ha utilizado estadísticas de comercio de piezas y componentes, como *proxy* de los productos intermedios que se comercializan. El **Cuadro 2** muestra la participación de las piezas y componentes en las exportaciones de productos manufacturados por región desde 1990, subdividida por comercio intrarregional y extrarregional.

Cuadro 2

Región	Expo. Totales de Manufacturas	Expo. Intrarregional de Manufacturas	Expo. Extrarregional de Manufacturas
América del Norte			
1990	33,5	35,5	32,1
2000	35,2	32,7	38,2
2011	26,1	28,1	24,1
América del Sur			
1990	20,0	15,9	21,0
2000	19,0	16,9	20,5
2011	17,1	17,1	17,0
Europa			
1990	22,6	22,4	23,0
2000	24,2	23,1	26,9
2011	21,8	21,2	23,0
Asia			
1990	27,6	33,3	24,5
2000	35,4	43,1	28,4
2011	31,1	38,3	22,9

Nota: Las piezas y componentes se definen como el equivalente en la CUCI de las piezas y componentes según la Clasificación por Grandes Categorías Económicas (CGCE) más textiles no terminados incluidos en la división sección 65 de la CUCI.

Fuente: OMC (2013).

El **Cuadro 2** refleja que el incremento de la participación de las piezas y componentes en el comercio de productos manufacturados fue mayor en el comercio intra-asiático

⁵ Una visión divergente de este argumento se presentó en el trabajo del IEI-CERA: "Las Cadenas Globales de Valor, los Países en Desarrollo y sus PYMES", previamente citado.

que en el comercio entre Asia y otras regiones. La participación del comercio intrarregional de piezas y componentes también es mayor en Asia que en cualquier otra región, lo que indica que las cadenas de valor asiáticas podrían llegar a ser más intrarregionales que interregionales.

Por lo tanto, debido a las profundas repercusiones que tienen en el análisis de la estructura del comercio internacional la existencia y la creciente presencia de las cadenas de valor global, ha sido necesario un cambio en la percepción que se tenía de aquel. Es por ello que, relativamente desde hace poco tiempo, los economistas especializados en el comercio estudian las implicancias del “comercio de tareas”⁶. Bajo este enfoque de análisis del comercio, la tecnología de producción es específica para cada empresa y no específica para cada país (OMC. 2013)⁷.

Para que estas cadenas de valor, que generan el llamado “comercio de tareas”, funcionen de manera eficiente y en forma ágil y aceptada, el tiempo de la operación es un factor muy importante a tener en cuenta.

La incertidumbre sobre el tiempo que se va a tardar en los procedimientos fronterizos crea imprevisibilidad y añade costos a los negocios, lo que repercute finalmente en la competitividad. Por su parte, la incertidumbre en las cadenas de valor también actúa como un desincentivo para los inversores potenciales, los cuáles confían en la efectividad de estas para minimizar sus costos de inventario. La ineficiencia, los retrasos y dilaciones hacen que las empresas tengan que inmovilizar parte de su capital, que implica mayores costos de mantenimiento, superiores a los niveles que se necesitarían.

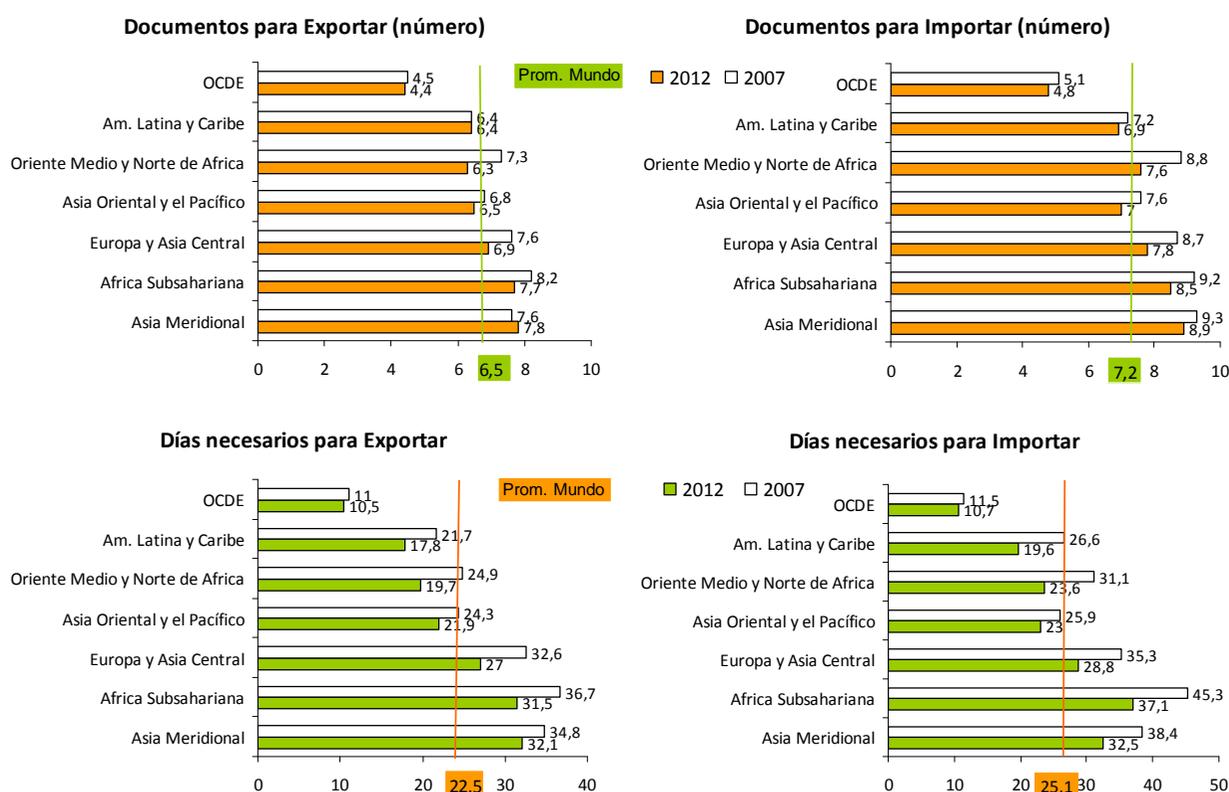
El Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial (*World Bank's Logistics Performance Index*) muestra que una cadena de suministro que interviene en el comercio internacional es tan fuerte como su eslabón más débil: obstáculos o retrasos en sólo una o dos zonas o regiones puede tener graves repercusiones para la competitividad global (Doing Business. 2012). Un estudio centrado en las economías del APEC estimó que la reducción a la mitad de los días necesarios para sacar las exportaciones podría permitir que las pequeñas y medianas empresas aumenten su participación en las exportaciones de un 1,6% a un 4,5% de sus ventas totales (Li y Wilson. 2009).

⁶ Ver Grossman y Rossi-Hansberg (2006). Estos autores califican al “comercio de tareas” como al “nuevo paradigma”, basándose en la idea de que para producir un producto final es necesario realizar varias actividades, algunas de las cuales se puede deslocalizar.

⁷ Enfoque que se base en la contrastación empírica de que el comercio actual esta impulsado principalmente por unas pocas grandes empresas comerciales internacionales (OMC. 2013). Según Bernard *et al* (2007), el 1% de los exportadores principales representa más del 80% de las exportaciones totales en Estados Unidos ó, el 10% de los exportadores principales exportan más del 96% de las exportaciones estadounidenses. En el caso europeo, Mayer y Ottaviano (2007), demuestran que el 1% de los principales exportadores representan el 50% de las exportaciones europeas y el 10% de los principales exportadores comercializa el 85% de las exportaciones de este bloque comercial. Mientras que Cebeci *et al* (2012), comprueba algo similar para los países en desarrollo, en los cuales, en promedio, el 81% de las exportaciones se concentra en cinco grandes empresas exportadoras.

Otros trabajos también reflejan que unos procedimientos aduaneros y administrativos más sencillos tienen un impacto positivo en los flujos de comercio. Un estudio sobre el África Subsahariana estimó que la reducción en los costos de exportación en un 10% mediante mejoras en la eficiencia del proceso comercial, aumenta las exportaciones en un 4,7% (Doing Business. 2012). Otro estudio, también sobre África Subsahariana, muestra que la reducción de un día en el tiempo de viaje de la mercadería desde el interior implica un aumento del 7% en las exportaciones. Dicho de otra manera, la reducción de un día en los tiempos de traslado de la mercadería desde el interior hasta el puerto de salida equivalente a una reducción de 1,5 puntos porcentuales en los aranceles de importación de cada país de la región (Freund C., Rocha N. 2010).

En el **Gráfico 4** se presenta, por región geográfica, cuatro figuras de barras que muestran el número de documentos que se requirieron y los días necesarios para exportar o importar en 2012, en comparación con el año 2007.



Fuente: Doing Business (2012)

En los gráficos se observa que la mayoría de las regiones ha reducido el número de documentos necesarios para exportar o importar entre el 2007 y el 2012, salvo Asia Meridional⁸, que incrementó el número de documentos para la exportación. Solamente dos regiones –OCDE y América Latina y el Caribe– se encuentran por debajo del promedio mundial respecto a los documentos necesarios para la comercialización. En relación a los días necesarios desde la conclusión del contrato entre el exportador y el vendedor al momento que los bienes son embarcados o recibidos en el punto de

⁸ Conformada por Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Irán, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

destino (no se contempla el transporte marítimo), todas las regiones han reducido este plazo, tanto en las exportaciones como en las importaciones, entre 2007 y 2012. La mayoría de las regiones se ubica por debajo del promedio mundial de días necesarios para que se completen las operaciones de exportación o importación, salvo Europa y Asia Central, África Subsahariana y Asia Meridional.

Por lo visto, todos aquellos aspectos que generan costos relacionados a los retrasos en fronteras y en las aduanas, cobran suma relevancia y tiene un efecto clave para el correcto funcionamiento de las cadenas de suministro globales y regionales. Sólo en el caso de los países de la OCDE, las medidas de facilitación del comercio que se negocian en Ginebra podrían reducir los costos totales del comercio en aproximadamente un 10% (Moisés *et al.* 2011). Según la OMC (2013) muchos países en desarrollo y países menos adelantados sufren de manera desproporcionada los efectos de unos procedimientos aduaneros costosos. Se calcula que el costo de importar en los países de ingresos bajos es un 20% más alto que en los países de ingresos medios, a lo que hay que añadir otro 20% si se compara con las economías de ingresos altos.

Los resultados de los trabajos muestran que la reducción potencial de los costos del comercio como resultado de las mejoras en la facilitación del comercio parece ser significativa. Por ese motivo, la **facilitación del comercio** se transformó en un elemento importante de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, en cuyo marco se ha alcanzado un acuerdo en la última Ministerial de éste organismo realizada en Bali, entre el 3 y el 7 de diciembre de 2013.

Pero antes de entrar de lleno en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio allí alcanzado, resulta interesante comentar qué otros temas relevantes se acordaron en Bali y cómo fue la negociación entre los principales interlocutores.

2. El Paquete de Bali

El llamado “paquete de Bali” se acordó durante la Novena Reunión Ministerial de la OMC llevada a cabo en Bali, Indonesia, entre el 3 y el 7 de diciembre de 2013. De este “paquete”, la Facilitación del Comercio siempre fue considerada como la cuestión más importante de la negociación. Sin embargo, también se acordaron otros temas. Así, el conjunto del paquete de Bali consta de los siguientes documentos:

- La propia **Declaración Ministerial de Bali** WT/MIN(13)/DEC/W/1/Rev.1;
- El **Acuerdo sobre Facilitación del Comercio**. Proyecto de Decisión Ministerial WT/MIN(13)/W/8;

En **agricultura** se acordó:

- **Servicios Generales**. Proyecto de Decisión Ministerial WT/MIN(13)/W/9;
- Constitución de **existencias públicas con fines de seguridad alimentaria**. Proyecto de Decisión Ministerial WT/MIN(13)/W/10;

- Entendimiento relativo a las disposiciones sobre la **administración de los contingentes arancelarios de los productos agropecuarios**, según se define en el artículo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura. Proyecto de Decisión Ministerial WT/MIN(13)/W/11;
- **Competencia de las Exportaciones**. Proyecto de Declaración Ministerial WT/MIN(13)/W/12;
- **Algodón**. Proyecto de Decisión Ministerial WT/MIN(13)/W/13;

En los temas de **Desarrollo** y cuestiones relacionadas a los países menos adelantados se acordó:

- **Normas de Origen** preferenciales para los países menos adelantados. Proyecto de Decisión Ministerial WT/MIN(13)/W/14;
- Puesta en práctica de la exención relativa al **trato preferencial para los servicios y los proveedores de servicios** de los países menos adelantados. Proyecto de Decisión Ministerial WT/MIN(13)/W/15; y
- **Acceso a los mercados** libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados. Proyecto de Decisión Ministerial WT/MIN(13)/W/16.

Como se observa, la mayoría de estos documentos alcanzados en Bali son, en su mayoría “Proyectos de Decisión Ministerial”, salvo el documento sobre *Administración de Contingentes de Productos Agropecuarios* que es un “Entendimiento”; y el documento sobre *Competencia de las Exportaciones* que es una “Declaración Ministerial”. Este último documento sería una declaración política, cuyo grado de “vinculación” estaría sujeto a debate. Si bien tanto la “Decisión” como la “Declaración” tienen la misma jerarquía, las Decisiones incluyen compromisos específicos de cumplimiento inmediato, mientras que en las Declaraciones se establecen compromisos/mandatos más generales, se reafirman obligaciones pre-existentes, etc.

2.1. La Cláusula de Paz para la India

Nuevamente, como en julio de 2008, cuando fracasó la Conferencia Ministerial llevada a cabo en Ginebra por la disputa entre Estados Unidos y la India por la Salvaguardia Agrícola en negociación⁹, en Bali, también se estuvo a punto del fracaso por la disputa entre estas dos economías.

El motivo, en esta oportunidad, fueron los subsidios agrícolas para las reservas públicas de alimentos con fines de seguridad alimentaria. La India –y otros países como Sudáfrica y Kenia– pretendía que las normas actuales sobre subsidios agrícolas se flexibilicen para permitir a los gobiernos la compra de alimentos a precios regulados para sus sistemas de reservas de alimentos.

⁹ Si bien este tema no fue el único motivo del fracaso de la Ministerial de julio de 2008 en Ginebra, sí fue el detonante. Para más detalles se recomienda leer: Análisis del CURI, “Algunas reflexiones luego de la última Reunión Ministerial de julio de 2008 en la OMC, Ginebra”, del Dr. Sergio Abreu. Análisis n° 06/08.

Específicamente, a fin de garantizar su “seguridad alimentaria” y contar con alimentos para sus poblaciones pobres, principalmente la India, exigió poder aplicar políticas de compra de reservas a precios administrados, así como la utilización de subvenciones agrícolas y medidas compensatorias; todas políticas que están limitadas y reguladas por la OMC (en particular por su Acuerdo sobre la Agricultura) cuando sobrepasan ciertos umbrales y para ciertos tipos de ayudas internas.

El objetivo de esta propuesta pretendía obtener el compromiso por parte de los restantes Miembros de no denunciar, por medio del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, a los países en desarrollo que aplicasen estos instrumentos ni a sus políticas de “seguridad alimentaria” hasta que “se encontrase una solución permanente”¹⁰.

La discusión se centró entonces en si la mencionada “flexibilidad” debía ser temporaria o permanente. Finalmente, se acordó una “cláusula de paz” en favor casi exclusivamente de la India, que se aplique únicamente a aquellos países con cultivos esenciales para su régimen alimenticio, válida para aquellas políticas de “seguridad alimentaria” existentes hoy en día (o sea que no podrá cubrir nuevas políticas) y sólo concerniente a la constitución de reservas a precios administrados y no a las subvenciones agrícolas ni a las medidas compensatorias.

Se acordó también que no más tardar de la Undécima Conferencia Ministerial -finales de 2017-, se debía encontrar una solución permanente.

2.2. La administración de cuotas y la excepción de EE.UU.

Lo acordado en el *Entendimiento relativo a las disposiciones sobre la administración de los contingente arancelarios de los productos agrícolas* refleja otra disputa entre dos economías, ésta vez entre las dos economías más importantes del globo: Estados Unidos y China.

Las relaciones de poder se manifestaron al negociarse este *Entendimiento*, específicamente el mecanismo de reasignación de cuotas por motivos de subutilización previsto en el párrafo 12 del *Entendimiento* y descrito en su Anexo A.

En el párrafo 4 de dicho Anexo A, se establece la obligación de utilizar sólo dos métodos de administración de contingentes arancelarios: orden de llegada de las importaciones (a la frontera); o un sistema de concesión automática e incondicional de licencias previas. Sin embargo, en este mismo párrafo se exceptúa a los países en desarrollo de tal obligación, expresando que estos países “*podrán elegir un método alternativo de administración de contingentes arancelario o mantener el método actual*”.

¹⁰ Párrafo 2 del documento WT/MIN(13)/W/10 de la OMC del 6 de diciembre de 2013.

O sea, se permitió que China, primer exportador mundial y segundo importador mundial, elija el método de administrar sus cuotas mientras que EE.UU. sólo podía optar por dos. Este trato “desigual” entre potencias, generó que la Ministerial también peligrara. En arreglo a ello, los párrafos 13 a 15 del *Entendimiento* se redactaron para “reequilibrar” esta situación.

Ya de por sí se advierte que aquellos que redactaron los párrafos 1 a 12 del *Entendimiento* no fueron los mismos que redactaron los párrafos 13 a 15. Mientras en el párrafo 11 se habla de “Entendimiento”, el párrafo 13 habla de “Decisión”. Pero, lo más importante a destacar en estos últimos tres párrafos del Entendimiento es lo expresado en el último de ellos, que exceptúa de aplicar el párrafo 4 del Anexo A a aquellos países enumerados en el Anexo B. Estos países son:

- Barbados;
- El Salvador;
- Guatemala;
- República Dominicana; y...
- **Estados Unidos de América.**

Por lo tanto, a confesión de parte, relevo de prueba. Así, el *Entendimiento* parecería marcar tres niveles de obligaciones. Estos tres niveles, de mayor a menor escala de obligatoriedad, serían para:

1. los países desarrollados no Anexo B;
2. los países en desarrollo no Anexo B; y
3. los países del Anexo B.

Aunque parezca extraño, Estados Unidos, estaría en el grupo con menor grado de obligación en cuanto a la administración de contingentes de productos agrícolas se refiere.

3. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) es el primer acuerdo significativo alcanzado por los Estados miembros de la OMC desde la conclusión de la Ronda Uruguay hace 20 años.

El AFC es parte del llamado “paquete de Bali”. Mientras el resto de los temas acordados consisten en documentos de entre una y cinco páginas, el AFC consta de 34 páginas y su nomenclatura es la WT/MIN(13)/W/8.

La negociación específica sobre Facilitación del Comercio surge del Mandato de Doha de 2001, puntualmente del párrafo 27 de la Declaración Ministerial de Doha, que dice:

“Reconociendo las razones en favor de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera,, el Consejo del Comercio de Mercancías examinará y, según proceda, aclarará y mejorará los aspectos

pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 e identificará las necesidades y prioridades de los Miembros, en particular las de los países en desarrollo y menos adelantados, en materia de facilitación del comercio. ...”

Y de las Modalidades para las negociaciones sobre Facilitación del Comercio, que figuran en el Anexo D del denominado “paquete de julio” de 2004, el cual asevera que la finalidad, entre otras cosas, será la de aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los *artículos V* (Libertad de tránsito), *VIII* (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y *X* (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT de 1994, reconociendo y teniendo en cuenta el principio del Trato Especial y Diferenciado (TED) para los países en desarrollo (PED) y menos adelantados (PMA).

Este Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, técnicamente es una “Enmienda” al Acuerdo existente de la OMC. El proceso de enmienda del Acuerdo de la OMC comenzó con la Decisión unánime de los ministros en Bali de indicarle al Consejo General de la OMC que adopte lo que se conoce como “Protocolo de Enmienda”. Pero antes que este Protocolo sea redactado, el texto preliminar del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio deberá pasar por una revisión legal. Posteriormente, deberá ser insertado en la Lista de Anexos del Acuerdo sobre la OMC, específicamente en el Anexo 1A de Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías.

En resumen, para que el AFC entre en vigor debe darse lo siguiente:

- a) que el **Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio** (creado en el marco del AFC) realice el examen jurídico del Acuerdo y elabore el **Protocolo de Enmienda** para que lo apruebe el Consejo General de la OMC;
- b) que se cumpla con lo establecido en el **Artículo X (Enmiendas), párrafo 3 del Acuerdo de Marrakech** (Acuerdo de la OMC). O sea, que dos tercios de los Miembros de la OMC acepten ese Protocolo de Enmienda, y,
- c) que se incorpore al **Anexo 1A** del Acuerdo sobre Mercancías de la OMC.

No más tardar del 31 de julio de 2014, el Consejo General se reunirá para adoptar el Protocolo de Enmienda elaborado por el Comité Preparatorio y para anexar al AFC las notificaciones de los Miembros que contengan los compromisos de inmediata aplicación (denominadas de la Categoría A) sobre facilitación del comercio. En esta reunión, el Consejo General abrirá dicho Protocolo para su aceptación por parte de los Miembros hasta el 31 de julio de 2015.

Dados estos plazos establecidos en el propio Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, sumado a su necesaria incorporación a las respectivas legislaciones nacionales por parte de cada uno de los Miembros de la OMC, es de esperar que los compromisos, obligaciones y beneficios no se materialicen hasta dentro de aproximadamente dos años. Como la aprobación del Protocolo de Enmienda –que implica la entrada en vigor del AFC– puede llevarse a cabo con dos tercios de los Miembros, esto implica que quizás algunos Miembros (que formarían parte de ese tercio restante) no acepten

nunca las disposiciones del AFC. O sea que, en su defecto, no estarían obligados a cumplir los compromisos ni a ampararse en ellos.

4. ¿Qué se consensuó?

El AFC alcanzado en Bali esta compuesto por **dos Secciones** y unas **Disposiciones Finales**.

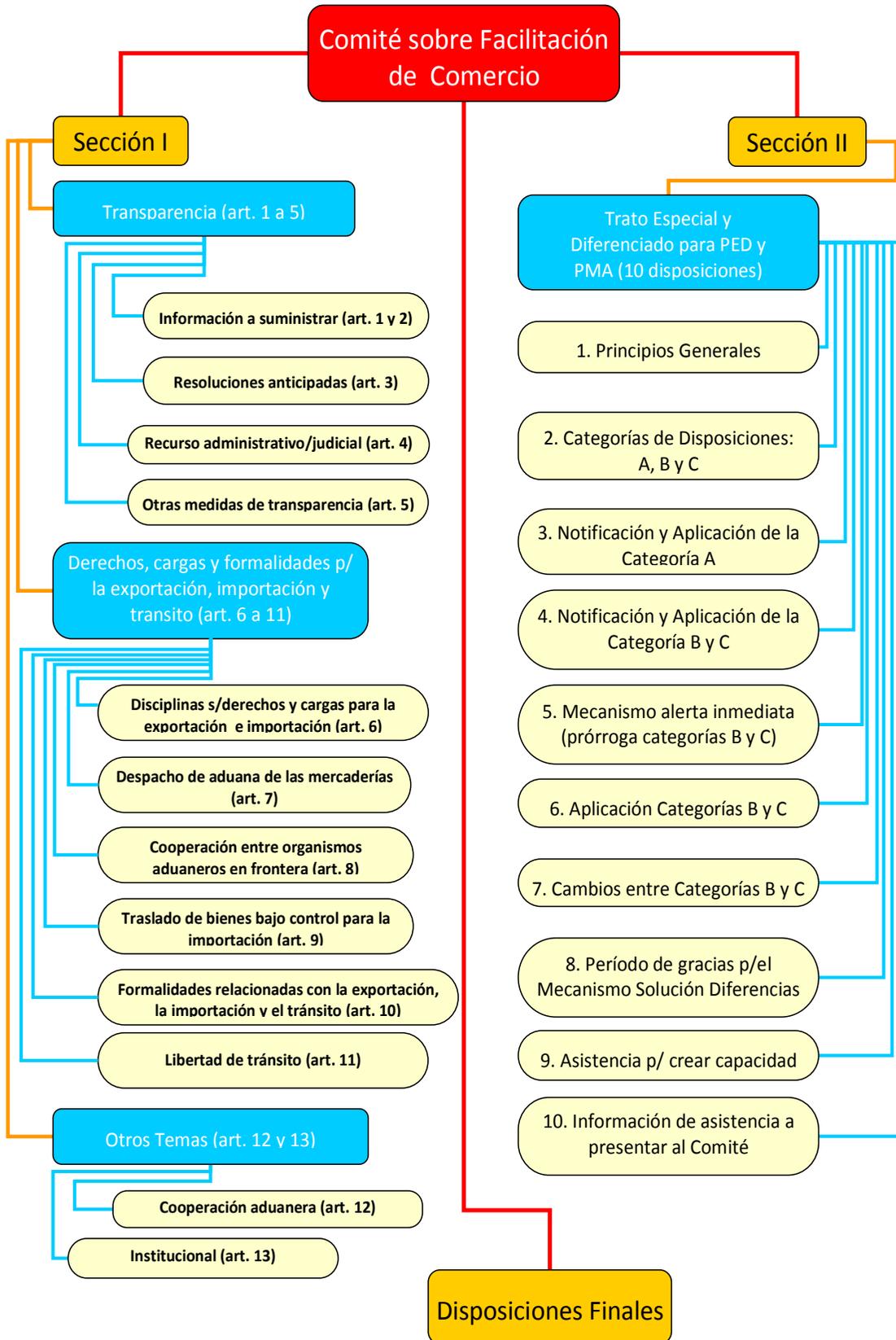
La **Sección I** tiene 13 artículos; mientras que la **Sección II**, que si bien no cuenta con artículos, esta compuesta por 10 disposiciones de TED para los PED y PMA miembros. Por su parte, las **Disposiciones Finales**, son un conjunto de 11 párrafos más de forma, donde varios de ellos detallan su vinculación con otras normas del GATT.

Como se mencionó, se crea el **Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio**, que dependerá del Consejo General de la OMC, a fin de asegurar la rápida entrada en vigor del AFC y de preparar su eficiente funcionamiento a partir de dicha entrada en vigor.

El texto sobre facilitación del comercio aprobado en Bali incluye una disposición que hace explícito que los países en desarrollo y menos adelantados no estarán obligados a asumir sus compromisos antes de que hayan adquirido la capacidad necesaria a través de la asistencia técnica de los países donantes.

El alcance y el plazo de aplicación de las disposiciones del AFC estarán, por lo tanto, relacionados con la implementación de las capacidades de estos países, según lo estipulado con el párrafo 1.2 de la Sección II del AFC.

Para una mejor comprensión del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio se presenta un esquema con los temas de la Sección I (13 artículos) y la Sección II (10 disposiciones) del Acuerdo.



A continuación se exponen resumidamente y se comentan los artículos y disposiciones de ambas secciones, como las de las disposiciones finales.

4.1. Sección I

Esta Sección trata sobre las medidas y obligaciones respecto de la facilitación del comercio. Se puede dividir la Sección en dos grandes grupos de artículos. Aquellos que se enfocan principalmente en aspectos de **transparencia**, que son los artículos 1 a 5 (que amplían el Artículo X del GATT); y aquellos que se refieren principalmente a los **derechos, cargas y formalidades para la importación, exportación y el tránsito**, que van del 6 al 11 (que amplían el Artículo V y VIII del GATT). Un último grupo de disposiciones tratan **otros temas** que no se encuentran en el GATT y que se incluyen en los artículos 12 y 13, relacionados con la **cooperación aduanera** y los **aspectos institucionales** respectivamente.

Los [artículos 1 y 2](#) hacen referencia a que los Miembros deberán poner a disposición y publicar **INFORMACION**, tanto externa (para el resto de Miembros) como interna (para comerciantes y otras partes interesadas locales), relacionada con: formularios y documentos exigibles, leyes, reglamentos, normas, disposiciones administrativas, procedimientos, acuerdos con otros países, cargas, derechos, impuestos, restricciones o prohibiciones, sanciones y organismos intervinientes relacionados con las exportaciones, las importaciones, el tránsito, las normas de origen y la administración de cuotas.

Estos requisitos de información amplían los requisitos del artículo X del GATT, que sólo se refiere a algunos de los recién mencionados, como la valoración y clasificación de aduanas, los tipos arancelarios, los impuestos y otras cargas, etc.

Los miembros deberán notificar al Comité de FC el lugar o los lugares donde se haya publicado toda esta información pertinente.

Hasta la entrada en vigor del AFC, los comerciantes y partes intervinientes de cada Miembro podrán formular observaciones sobre la introducción o modificación de normas, leyes o reglamentos que su gobierno realice a fin de la aplicación de dicho Acuerdo. Cada Miembro deberá dar las oportunidades y el plazo necesario para que ello ocurra, y generar las consultas regulares entre sus organismos intervinientes y el sector privado local involucrado.

El [artículo 3](#) hace referencia a las **RESOLUCIONES ANTICIPADAS**¹¹, y a la obligación de cada Miembro de emitir las de manera transparente y en un plazo razonable ante una solicitud escrita y completa.

¹¹ Se puede definir a la **resolución anticipada** de cuestiones aduaneras como aquella decisión oficial y vinculante emitida por una autoridad competente, por escrito y con anterioridad a una operación de importación o exportación, que otorga al solicitante una clasificación arancelaria, una valoración, el

Si bien el tema de las resoluciones anticipadas es un área nueva para las normas de la OMC, estaría reflejando una práctica existente en muchos -si no en la mayoría- de los Estados Miembros. En su momento, la OCDE señaló que ésta era una de las medidas más eficaces en el acuerdo para facilitar el comercio.

Los importadores y los exportadores se enfrentan cotidianamente con decisiones arbitrarias e inconsistentes respecto a la valoración, clasificación y/u origen de los productos, dependiendo del criterio de los oficiales de aduanas de turno. Esto conduce a un alto nivel de incertidumbre y conflictividad en el comercio internacional, ya que los diferentes criterios y decisiones tienen un impacto directo sobre los aranceles y cargas a pagar y, en última instancia, sobre el precio final del producto.

Algunos consideran que el efecto de disciplinar esta operatoria comercial podría inducir a que las **cadenas de valor** se trasladen a países y lugares con mayor certeza, previsibilidad y confiabilidad, con un evidente impacto en el desarrollo del comercio.

En el [artículo 4](#) se establece el derecho de los individuos y/o agentes comerciales de cada Miembro a recurrir a **PROCEDIMIENTOS DE RECURSO ADMINISTRATIVO** o de **REVISION JUDICIAL** por las decisiones administrativas con efectos jurídicos de los organismos públicos pertinentes que puedan afectar sus derechos u obligaciones.

Este Acuerdo amplía las disposiciones relativas a los procedimientos de apelación o revisión -ya sean administrativos o judiciales- más allá de lo previsto en el artículo X del GATT. Si bien estas disposiciones estarían dirigidas principalmente a las decisiones de las autoridades aduaneras, el artículo 4 alienta a que los Estados Miembros adopten esas disposiciones respecto de las decisiones administrativas tomadas por otros organismos o agencias en frontera diferentes a las aduanas.

El [artículo 5](#), que se denomina **OTRAS MEDIDAS PARA AUMENTAR LA IMPARCIALIDAD, LA NO DISCRIMINACION Y LA TRANSPARENCIA**, hace referencia a las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Específicamente, aclara qué, cuando un Miembro eleve el nivel de sus controles de alimentos, bebidas o piensos en frontera para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o preservar los vegetales, se deberá emitir una notificación basada en el riesgo y de aplicación uniforme, la cual deberá ser suspendida sin demora -informando de esto- cuando las circunstancias que dieron lugar a ella ya no existan.

El importador o agente comercial tendrá la oportunidad de realizar una segunda prueba ante la situación de que la primera prueba de la muestra tomada a la llegada de la mercadería haya dado lugar a una constatación desfavorable.

reconocimiento del derecho a una preferencia o la evaluación del origen acordado a un bien determinado.

Los análisis de riesgo relacionados con la salud deben basarse en pruebas científicas disponibles y ser elaborados de manera independiente, objetiva y transparente.

Teniendo en cuenta los costos para los comerciantes de perder partidas que se consideran inseguras, resulta importante que este artículo prevea la posibilidad de contar con una segunda prueba.

El [artículo 6](#) hace referencia a los **DERECHOS Y CARGAS ESTABLECIDAS PARA LA IMPORTACION Y EXPORTACION**, y fija que las “sanciones”¹² que den motivos a estos derechos y cargas, ya sean nuevos o modificados, deberán ser informados, al igual que sus motivos, la autoridad responsable y cuando y cómo se efectuará el pago de los mismos.

Además del requisito de publicar los derechos y cargas, se ha incluido una cláusula exigiendo a los Estados Miembros que los revisen periódicamente, a fin de reducir su número y diversidad. También se especifica que las sanciones impuestas deben ser proporcionales a la infracción.

Se entiende que este artículo busca que las empresas se beneficien previniendo la imposición de tasas y sanciones que pueden ser arbitrarias.

En el [artículo 7](#) se fijan una serie de normas para la **LIBERALIZACION Y DESPACHO DE ADUANA DE LAS MERCADERÍAS**, a fin de agilizar estos procedimientos cuando la mercadería llegue a la frontera.

Este detallado artículo básicamente establece los procedimientos que los Estados Miembros están obligados a establecer o mantener para la liberación y despacho de bienes en la importación, la exportación o el tránsito. Se prevén mejores prácticas en las aduanas y en otros procedimientos en frontera.

Entre estas mejores prácticas se establece la **tramitación previa** a la llegada de las mercaderías. Los Miembros podrán adoptar procedimientos que permitan la presentación de documentación, incluso en formato electrónico, antes de la llegada de las mercaderías importadas, a fin de acelerar su liberalización una vez llegada al puerto.

El **pago electrónico** es otra medida en este sentido. El acuerdo obliga a los Estados Miembros, en la medida de sus posibilidades, a permitir que los operadores comerciales realicen pagos de impuestos, derechos y otros cargos aduaneros de manera electrónica.

Paralelamente, los Estados miembros están obligados a poner en práctica procedimientos que permitan el **despacho de las mercaderías para su importación o**

¹² Se entenderá por “sanciones” a las penas que imponga la administración de aduanas de un Miembro por la infracción de sus leyes, reglamentos o formalidades aduaneras.

exportación antes de la determinación final de los derechos y cargas aduaneras, siempre y cuando todos los demás requisitos reglamentarios se hayan cumplido. Una garantía en forma de fianza u otro instrumento de pago podrá ser necesaria, la cual deberá ser dada de alta tan pronto como ya no sea necesaria.

Este artículo también establece diferentes normas en muchos otros aspectos. Hace referencia, por ejemplo, a la **gestión de riesgo**, diciendo que, cada Miembro, a fin de agilizar la liberalización de la mercadería, podrá adoptar un sistema de gestión de riesgo para el control aduanero (el cual no podrá ser discriminatorio ni establecer restricciones encubiertas al comercio) y una **auditoría posterior al despacho de aduana**, para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos aduaneros.

También menciona a los **operadores autorizados** (u operador “confiable”), especificando que los Miembros podrán establecer medidas adicionales de facilitación del comercio en base a normas internacionales para esta clase de operadores. Además, se incentiva a negociar el reconocimiento mutuo de los sistemas de operadores autorizados.

Para los **envíos urgentes**, se fijan normas que deberán adoptar los Miembros para permitir una rápida liberalización de mercaderías que hayan entrado por vía aérea. En estos casos la documentación exigida será mínima, siempre y cuando la persona que solicite dicho trato urgente cuente, entre otras cosas con: infraestructura adecuada, asegure el pago de los gastos aduaneros, presente previo al arribo la información necesaria, y tenga un buen historial de cumplimiento de leyes y reglamentos aduaneros.

Finalmente, en este artículo 7, se hace mención a las **mercaderías perecederas**, a fin de prevenir pérdidas o deterioros de las mismas. La liberalización de las mismas se agilizará para que se realice en el menor plazo posible. Los Miembros, al programar los exámenes necesarios que deban experimentar las mercaderías en frontera le deberán dar prioridad a las que son perecederas. Sin embargo, cabe aclarar que ésta agilización en el trato no las exime de cumplir con las normas sanitarias y fitosanitarias amparadas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

El [artículo 8](#) intenta profundizar la **COOPERACION ENTRE LOS ORGANISMOS QUE ACTUAN EN LA FRONTERA**, en especial, entre aquellos Miembros con fronteras en común con miras a homologar y armonizar sus procedimientos, trámites y formalidades, así como a coordinar sus horarios de sus aduanas y los controles comunes, a fin de facilitar el comercio transfronterizo.

El [artículo 9](#) es muy breve y busca facilitar el **TRASLADO DE MERCADERÍAS BAJO CONTROL ADUANERO DESTINADAS A LA IMPORTACION**. El objetivo de este artículo es el de acelerar el flujo de mercaderías en las fronteras y permitir que las mercancías sean despejadas de los depósitos del interior. Normalmente esto no debería ser un problema y de hecho podría ayudar a mejorar los tiempos de despacho en frontera.

En el [artículo 10](#) se detallan las **FORMALIDADES EN RELACION CON LA IMPORTACION, LA EXPORTACION Y EL TRANSITO**. Inicialmente, las disciplinas de este artículo pretenden que cada Miembro examine y revise sus formalidades y requisitos de documentación exigidos para la importación, exportación o el tránsito de mercaderías a fin de asegurar una mayor velocidad en la liberalización y despacho de las mismas – en particular de las perecederas–, de reducir los costos de transacción y de hacer ésta menos restrictiva.

Para ello, el artículo propone, que cuando proceda, cada Miembro deberá aceptar **copias impresas** o electrónicas de los documentos justificantes de las operaciones de comercio exterior.

Paralelamente, alienta –entre otras cosas– a que los Miembros **basen sus procedimientos en normas internacionales**; que no exijan la utilización de inspecciones previas de las mercaderías en relación a la clasificación arancelaria y la valoración en aduana; que tengan **procedimientos aduaneros en frontera comunes** con documentos uniformes (salvo cuando sea necesaria la diferenciación); que creen una “**ventanilla única**” (posibilidad de que los agentes presenten ante las autoridades pertinentes toda la documentación necesaria en un solo lugar), para tramitar las importaciones, las exportaciones o el tránsito de mercaderías en un punto de entrada único. Los Estados Miembros están obligados, en la medida de lo posible y cuando sea posible, a incorporar ventanillas únicas electrónicas.

La **ventanilla única** es la herramienta ideal para la facilitación del comercio. Sin embargo, este tipo de sistemas, si se quiere que funcione correctamente, requieren un compromiso por parte de todas las agencias en fronteras pertinentes que participan.

El [artículo 11](#) pretende regular el **TRAFICO EN TRANSITO** de mercaderías. Este artículo amplía las normas del Artículo V del GATT, aunque repite algunas de sus disposiciones, como la de que cada Miembro deberá tratar los productos en tránsito **no menos favorablemente** que si fuesen transportados desde su lugar de origen hasta sus destinos sin pasar por el territorio de dicho Miembro.

La intención del artículo 11 es que las disciplinas que regulen el tráfico de la mercadería en tránsito no deberán constituir una restricción encubierta a la libertad de tránsito, sean transparentes y de acceso al público. El artículo también especifica que el tráfico en tránsito no estará supeditado a la recaudación de derechos o cargas relativas al tránsito, y que éstas no serán más gravosas de lo necesario.

En el [artículo 12](#) se alienta a los Miembros a promover la **COOPERACION ADUANERA**, mediante el intercambio de información respecto de las mejores prácticas de gestión del cumplimiento de los procedimientos aduaneros. Cada Miembro deberá notificar al

Comité sobre Facilitación del Comercio los datos de su punto de contacto para ese intercambio de información.

El objetivo general del artículo consiste en establecer un marco de cooperación que obligue a los Miembros a compartir la información con el fin de garantizar una coordinación ordenada del control aduanero, pero dentro del respeto de la confidencialidad de la información contenida.

El artículo expone los procedimientos que los Miembros deben seguir cuando una autoridad aduanera necesita información de la autoridad de otro Miembro, para verificar una declaración de importación o exportación, a causa de las sospechas sobre la veracidad o exactitud de dicha declaración.

El artículo también pone de manifiesto que los Miembros podrán celebrar o mantener **acuerdos bilaterales, plurilaterales o regionales para el intercambio de información y datos** entre sus aduanas.

Una disposición importante para los negocios que tiene este artículo es que alienta a los Miembros a que elaboren **sistemas de cumplimiento voluntario** que permitan a los importadores autocorregirse sin penalización. Los agentes que intervienen en el comercio internacional han sostenido durante mucho tiempo que las autoridades aduaneras deberían reconocer el compromiso con el cumplimiento y la trayectoria de cada operador, a fin de beneficiarse de un menor número de sanciones por infracciones técnicas leves, mientras que el proceso de gestión de riesgo centra sus recursos en otros operadores. Lo positivo de este tipo de sistemas voluntarios es que se establece una relación más estrecha entre estos agentes y las autoridades aduaneras.

Finalmente, el [artículo 13](#) es de forma, ya que hace referencia a las **DISPOSICIONES INSTITUCIONALES**. Específicamente, se establece el Comité de Facilitación del Comercio que se deberá reunir al menos una vez al año. Paralelamente, cada Miembro deberá establecer un Comité Nacional de Facilitación del Comercio para la coordinación interna y la aplicación del AFC.

De esta manera, el Grupo de Negociación sobre Facilitación del Comercio será sustituido por un foro permanente –el Comité de Facilitación del Comercio– a fin de supervisar el funcionamiento del Acuerdo y la consecución de sus objetivos.

Los Estados miembros han acordado que debe haber una revisión inicial de la operación del Acuerdo a los cuatro años después de su entrada en vigor, la cual, seguramente, tendrá lugar dentro del Comité creado.

4.2. Sección II

Esta Sección contiene las flexibilidades, o sea, las **DISPOSICIONES de TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO** (TED) para los países en desarrollo (PED) y los países menos avanzados (PMA) Miembros.

Como se comentó previamente, a estas economías se les deberá prestar asistencia y apoyo para la creación de capacidades¹³, a fin de que puedan aplicar las disposiciones del AFC. El final del párrafo 1.2. de esta Sección es claro al decir que: *“cuando un país en desarrollo o menos adelantado Miembro continúe careciendo de la capacidad necesaria, no se exigirá la aplicación de la disposición o disposiciones de que se trate hasta que haya adquirido la capacidad de aplicación”*.

Por su parte, los PMA Miembros solo tendrán que asumir compromisos en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales.

Esta Sección divide los compromisos o disciplinas de estos países en **3 categorías: A, B y C**, las cuales serán designadas/seleccionadas por los propios países.

- En la **categoría A** se ubican las disposiciones que un PED o un PMA designe para aplicarlas inmediatamente a la entrada en vigor del AFC ó, en el caso de un PMA luego de un año de la entrada en vigor del acuerdo. Los compromisos seleccionados, tanto por los PED como por los PMA (luego del año de entrada en vigor del Acuerdo), para integrar la categoría A, formaran parte integrante del AFC.
- En la **categoría B** se hallarán las disposiciones que un PED o un PMA designe para aplicarlas luego de un período de transición después de la entrada en vigor del AFC. Los PED deberán notificar al Comité de FC, luego de la entrada en vigor del Acuerdo (o al año de su entrada en vigor), las disposiciones a ser incluidas en esta categoría B y las fechas en que se aplicarán dichas disposiciones. Se puede solicitar una extensión del plazo para la notificación. Los PMA tienen un plazo mayor, que va de uno a dos años para la notificación.
- En la **categoría C** se encuentran las disposiciones que un PED o un PMA designe para aplicarlas luego de un período de transición después de la entrada en vigor del AFC y que requieran de creación de capacidad de aplicación mediante la prestación de apoyo y asistencia para esa creación de capacidad. El AFC ofrece varios plazos para que estos países notifiquen las disposiciones de ésta categoría: luego de la entrada en vigor del Acuerdo, luego del año para los PED ó de los dos años para los PMA de la entrada en vigor del Acuerdo, ó a los 18 meses de estos plazos máximos para cada una de estas categorías de países. Estas notificaciones deberán incluir información sobre la asistencia y el apoyo

¹³ A los efectos del AFC, “asistencia y apoyo para la creación de capacidad” podrá consistir en asistencia técnica, financiera o cualquier otra forma de asistencia que se preste mutuamente acordada.

que tanto los PED como los PMA requieran para crear la capacidad necesaria para que estos países puedan aplicar las disposiciones que incorporen en esta categoría C.

Ante la falta de apoyo de donantes o la falta de progreso en la prestación de asistencia y apoyo que dificulte que algún PED o PMA pueda notificar las fechas definitivas para aplicar las disposiciones de la categoría C, éstos deberán notificar al Comité de FC y los Miembros, en conjunto, acuerdan cooperar para resolver las dificultades específicas del PED o PMA en cuestión.

Los PED y PMA que hayan notificado disposiciones de las categorías B y C podrán transferir disposiciones entre dichas categorías notificándolo al Comité de FC. Si la transferencia es de la categoría B a la C, el Miembro deberá informar respecto de la asistencia y el apoyo requeridos para crear capacidad para aplicar la o las disposiciones.

Solución de Diferencias

En caso de que un PED o PMA, luego de haber cumplido los procedimientos establecidos en el AFC, considere que carece de la capacidad para aplicar una disposición de la categoría C, ese Miembro deberá notificar al Comité de FC que no tiene la capacidad para aplicar la disposición pertinente.

El Comité de FC creará un **Grupo de Expertos** que en 120 días deberá examinar la cuestión y formular recomendaciones al Comité.

El Miembro que según su criterio, no puede aplicar una disposición asignada a la **categoría C**, no estará sujeto al mecanismo del Entendimiento sobre **Solución de Diferencias (ESD)**, siempre y cuando realice la notificación correspondiente al Comité de FC de que no posee la capacidad para aplicar la disposición pertinente, y desde dicha notificación hasta la primera reunión del Comité después de que éste haya recibido la recomendación del Grupo de Expertos.

Sin embargo, todo incumplimiento de alguna disposición que se notifique como **categoría C**, por falta de capacidad (tanto de un PED como de un PMA), podría ser pasible del ESD luego de que el Comité de FC haya recibido y examinado el informe del Grupo de Expertos que analizó la situación ó, en el caso de un PMA, luego de los 24 meses siguientes a que el Comité examinara la recomendación del Grupo de Expertos si ese período fuese menor.

Pero más allá de estas situaciones puntales en la categoría C, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio prevé un **período de gracia para la aplicación del ESD** para las tres categorías de disposiciones antes mencionadas.

- Respecto a las disposiciones de la **categoría A** designadas por un PED, durante dos años luego de la entrada en vigor del AFC, no se aplicarán a la solución de diferencias las disposiciones de los artículos XXII –consultas– y XXIII –anulación o menoscabo– del GATT de 1994 (desarrolladas y aplicadas por el ESD)¹⁴.
- Respecto a las disposiciones de la **categoría A** designadas por un PMA, durante seis años luego de la entrada en vigor del AFC, no se aplicarán a la solución de diferencias las disposiciones de los artículos XXII –consultas– y XXIII –anulación o menoscabo– del GATT de 1994 (desarrolladas y aplicadas por el ESD).
- Respecto a las disposiciones de la **categoría B y C** designadas por un PMA, durante ocho años luego de la aplicación de alguna disposición de cualquiera de estas dos categorías, no se aplicarán a la solución de diferencias las disciplinas de los artículos XXII –consultas– y XXIII –anulación o menoscabo– del GATT de 1994 (desarrolladas y aplicadas por el ESD) contra esas disposiciones.

Apoyo y Asistencia para crear capacidad

El AFC prevé la figura de “donante” a fin de prestar asistencia y apoyo para la creación de capacidades para que los PED y PMA apliquen las disposiciones de la Sección I del Acuerdo. La asistencia surgirá de condiciones mutuamente convenidas bilateralmente.

Para tal fin, el AFC desarrolla una serie de principios que “*los Miembros se esforzarán por aplicar*” para proporcionar asistencia y apoyo para la creación de capacidad en relación a la aplicación del Acuerdo. Fíjese que dice “*los Miembros*”, o sea, que “donantes” pueden ser tanto los países desarrollados como los en desarrollo.

Entre los principios se destacan los siguientes:

- Tener en cuenta el marco de desarrollo de los países receptores;
- promover la integración regional y subregional;
- tener en cuenta las reformas respecto a la facilitación del comercio del sector privado;

¹⁴ Dos artículos del GATT de 1947 trataban sobre la solución de diferencias. El artículo XXII -consultas- establecía el derecho a celebrar consultas entre las entonces Partes Contratantes (hoy Miembros), mientras que el artículo XXIII -anulación o menoscabo- aplicaba ese derecho a situaciones en las que un miembro consideraba que no estaba recibiendo las ventajas a las que tenía derecho en el marco del GATT a causa de las medidas adoptadas por otro miembro. Si las consultas fracasaban, todos los miembros del GATT debían examinar el asunto, emitir resoluciones o recomendaciones según procediera y, en caso necesario, autorizar medidas de represalia. El sistema por el cual se designaba un grupo especial de tres (a veces cinco) expertos independientes era una práctica habitual. Las recomendaciones del grupo especial llegaban a ser vinculantes cuando las adoptaba el Consejo de Representantes del GATT. Entre 1948 y 1994 (cuando nace la OMC) se crearon más de 120 de esos grupos especiales. Este mecanismo, caracterizado por retrasos, incoherencias, incertidumbre e insuficiencia de aplicación, fue reemplazado por el Entendimiento relativo a la solución de diferencias (ESD) que surgió de la Ronda Uruguay.

- promover la coordinación entre los Miembros y entre éstos con instituciones pertinentes a fin de evitar la superposición de programas de asistencia existentes;
- promover la coordinación interna en cada Miembro de sus funcionarios encargados del comercio y del desarrollo;

Los Miembros “donantes” presentarán al Comité de FC información sobre la asistencia y el apoyo que pretenden hacer y/o desembolsar, describiendo la asistencia para crear capacidad; la situación y/o cuantía comprometida a desembolsar; el procedimiento para el desembolso; el país o región beneficiaria y el organismo del Miembro donante encargado de la aplicación de la donación.

4.3. Disposiciones Finales del Acuerdo

En su parte final, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio cuenta con 11 párrafos a los que denomina “**Disposiciones Finales**”, los cuales son más de forma que de sustancia.

Entre las disposiciones a destacar se encuentra la que dice que las normas y disciplinas del AFC son vinculantes (obligatorias) para todos los Miembros de la OMC.

Para aquellos Miembros que formen parte de una unión aduanera o de algún arreglo económico regional, el AFC expresa que podrían optar por un enfoque regional para la aplicación de las disposiciones y obligaciones del Acuerdo, incluso mediante el establecimiento de órganos regionales.

El Acuerdo aclara que nada de lo dispuesto en él, se interpretará de forma que pueda reducir los derechos y las obligaciones correspondientes al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

También se confirma que todas las excepciones y exenciones del GATT de 1994 se mantendrán para este Acuerdo.

Se vuelve a ratificar que, salvo expresa disposición en contrario del AFC, para las consultas y la solución de diferencias en el ámbito del mismo se aplicarán las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994 desarrolladas y modificadas por el Entendimiento relativo a la Solución de Diferencias (ESD).

5. Post Bali: lo que viene

En la Parte III de la Declaración Ministerial de Bali, se especifica, escuetamente, la labor posterior a Bali. Allí, se reafirma que el paquete de Bali es un paso importante hacia la conclusión de la Ronda de Doha, y se encomienda al Comité de Negociaciones Comerciales que prepare, en los **siguientes 12 meses**, *“un programa de trabajo claramente definido sobre las cuestiones restantes del Programa de Doha para el Desarrollo”*¹⁵.

Este programa de trabajo, deberá basarse en dos grandes temas: a) en las decisiones adoptadas en Bali, en particular en lo concerniente a la agricultura, al desarrollo y a las cuestiones relacionadas con los PMA; y b) en las demás cuestiones comprendidas en el mandato de Doha, fundamentales para poder concluir la Ronda. Sin embargo, la prioridad se centrará en las cuestiones del paquete de Bali en las que no se pudieron lograr resultados jurídicamente vinculantes. Estos temas incluyen “competencia de las exportaciones” y las disposiciones para el “tratamiento de las cuotas libres de aranceles a favor de los PMA”. Además, se deberá encontrar una solución permanente a la cuestión de los programas públicos subsidiados utilizados por los países en desarrollo para garantizar la seguridad alimentaria a su población.

El programa de trabajo plantea esencialmente dos retos, que no son menores. Por un lado, deberá dilucidarse que enfoque negociador se seguirá, si el del “todo único” (*single undertaking*) con el que se ha venido negociando desde la Ronda Uruguay, ó un enfoque fragmentado, de paquete de temas acotados (también llamado de *“cosecha temprana”*), como el que se utilizó en la Ministerial de Bali y qué, en definitiva, fue exitoso. Por otro lado, se ha instalado la discusión de si se deben incluir o no nuevas cuestiones que claramente no se encuentran en la actual Agenda de Doha.

Ambos retos tiene sus defensores y detractores. Respecto de la primera cuestión, si bien el resultado de Bali brinda un ejemplo de que un enfoque diferente al del “todo único” es posible -en consonancia con la orientación dada por los ministros en la Octava Conferencia Ministerial de la OMC en 2011, sobre explorar diferentes enfoques de negociación para concluir la Ronda de Doha-, no garantiza que se pueda repetir el éxito alcanzado en ésta última Ministerial. Un paquete de temas más pequeño no es precisamente más fácil de negociar que uno con más temas, ya que puede que sea más complejo encontrar internamente los equilibrios de intereses necesarios entre las partes.

En relación a la inclusión o no de nuevos temas más allá del Mandato de Doha, resta decir que una amplia cantidad de Miembros pretenden que se incorporen nuevos temas a la Agenda de negociación, entre los cuales se destaca: inversión; cadenas globales de valor; cambio climático; créditos a la exportación; impuestos a la exportación; barreras no arancelarias en general, etc. Algunos supeditan la incorporación de nuevos temas a la eliminación de las medidas que distorsionan el comercio, en particular en el sector agrícola, como las subvenciones a las

¹⁵ Párrafo 1.11. del documento WT/MIN(13)/DEC/W/1/Rev.1 de la OMC del 7 de diciembre de 2013.

exportaciones y las ayudas internas. Otros, como los PMA, tienen una firme postura en contra de incorporar nuevos temas, ya que desviaría la atención y los recursos de los temas centrales.

Pero el problema que se deberá resolver, y que no será nada sencillo, es el de encontrar una solución definitiva a la situación de los programas públicos subsidiados y utilizados por los países en desarrollo con fines de seguridad alimentaria, que hasta el 2017 estarán amparados por la cláusula de paz antes explicada. Estas negociaciones hacia una solución permanente serán seguramente muy acaloradas. Mientras que para algunos países estos programas de existencias públicas son cruciales para alimentar a su población más pobre, para los países desarrollados y aquellos en desarrollo exportadores netos de alimentos, estos programas con subsidios que superan los límites acordados en la Ronda Uruguay, implican un debilitamiento de dichas normas, en especial del Acuerdo sobre la Agricultura.

6. Comentarios finales

Para los países que interpretan el comercio internacional desde una perspectiva unidireccional basada en unas exportaciones de productos compuestos con insumos puramente nacionales sin interesarles la productividad, la facilitación del comercio es un elemento con escaso valor estratégico. Pero como vimos, el comercio ha cambiado. Hoy, los bienes que se comercializan -salvo aquellos productos netamente primarios-, tienen un elevado componente de insumos intermedios no nacionales. Aproximadamente, el 60% del comercio mundial de bienes y más del 75% del comercio de servicios se basa en insumos intermedios. Es por ello, que es necesario mirar las dos vías del comercio y no solo el lado exportador. Las importaciones son clave para incorporar esos insumos a los productos que luego se exporten. Dicho esto, las trabas a la importación sólo podrían tener su lógica en un mundo en que se pretenda exportar bienes con insumos fabricados completamente de fronteras para adentro, y allí la facilitación del comercio, como se dijo, tendría un impacto limitado. Pero en el mundo de hoy, la facilitación del comercio es un elemento clave para fomentar el rol de las cadenas globales de valor, mayormente coordinadas y organizadas por redes de empresas transnacionales, a través de las cuales se lleva a cabo alrededor del 80% del comercio mundial. También es un aspecto clave de la competitividad exportadora.

Hoy, la nueva frontera de la política comercial es la atracción y localización de inversiones. Para ello, algunos eligen la integración en acuerdos regionales, otros en mega acuerdos comerciales. Para los que no participan en estos esquemas, la facilitación del comercio es clave. La facilitación del comercio implica eficiencia en el uso del capital y una mayor productividad, lo cual está potenciado por una eficiente participación en las cadenas globales de valor. Bienes detenidos en los puertos por ineficiencias afecta negativamente los costos de inventario y requiere más capital de trabajo. Es por esto que la facilitación del comercio resulta fundamental para el modelo competitivo imperante. Por ello, el Acuerdo alcanzado en la OMC sobre este tema es sumamente bienvenido.

La facilitación del comercio tiene por objeto simplificar, no sólo la documentación necesaria para despachar las mercaderías, sino también los procedimientos empleados por las aduanas en frontera. Este tema ha sido presentado como una clásica cuestión de "ganar-ganar" (*win-win*), tanto para los países desarrollados como para los en desarrollo, ya que, en teoría, no debería haber perdedores.

Sin embargo, algunos países en desarrollo han mostrado sus preocupaciones por los posibles costos de la implementación de los compromisos de facilitación del comercio logrados en Bali. En función a estas preocupaciones es que una gran parte del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) esta dedicada al Trato Especial y Diferenciado (TED) en favor de los países en desarrollo (PED) y menos avanzados (PMA). Tal es así, que existe un amplio período de gracia –que iría de dos a ocho años dependiendo de la categoría de los compromisos asumidos y del tipo de país–, durante el cual no puede aplicarse el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Controversias.

El AFC que se alcanzó en Bali, si bien podría generar beneficios para los productos agrícolas, principalmente para las mercaderías perecederas que son tratadas en el artículo 7 del Acuerdo, no evita ni morigerar las barreras sanitarias y fitosanitarias que muchas veces se transforman en verdaderas medidas para arancelarias injustificadas que restringen el comercio de estos bienes. El AFC es un acuerdo pensado claramente para los productos industriales, proporcionando un marco de derechos y obligaciones que “debería” implicar la reforma de los procedimientos aduaneros fronterizos de todos los Miembros de la OMC -aunque en diferentes etapas como parte del TED-. Decimos “debería”, ya que estas reformas están en parte supeditadas a los reclamos legítimos de los PED y PMA en relación a contar con la necesaria asistencia –ya sea técnica como financiera– para poder cumplir con las disposiciones del Acuerdo.

Debido a que el AFC entrará en vigor de conformidad con el Artículo X:3 del Acuerdo de Marrakech, es posible que algunos Miembros de la OMC nunca lo implementen y, en su defecto, no estarían obligados a cumplir sus disposiciones ni a beneficiarse de ellas. Con los plazos que se han establecido en el Acuerdo, su aplicación real no será antes de los dos años.

Demás esta decir que cada Miembro deberá, internamente, ratificar el Acuerdo mediante sus propios procesos legislativos, lo cual puede retrasar la aplicación del mismo en función a estos procesos, que pueden resultar más o menos complejos. Sobre este punto cabe hacer un comentario sobre lo manifestado por el Representante Comercial Adjunto de Estados Unidos, *Michael Punke*, que expresara que la Administración *Obama* no requeriría la aprobación del Congreso, ya que, según su criterio, el AFC podría aplicarse a través de medios administrativos y no requeriría de legislación alguna para ponerlo en práctica. Sin embargo, como el AFC es un acuerdo internacional y sus obligaciones son exigibles en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC (aunque los PED y PMA tengan el período de gracia antes comentado), se considera que el Ejecutivo estadounidense deberá ratificar el Acuerdo en su Congreso.

Hasta que el Acuerdo no entre en vigor realmente y comience a ser implementado por los Miembros, resulta complejo e incierto poder hacer una estimación de sus impactos en el comercio. Lo que está claro es que entre el lenguaje del Acuerdo -con numerosas frases del tipo: “*en la medida de lo posible*”; “*en la medida que sea factible*”; “*se esforzará*”; “*se alienta*”; “*procurarán*”; etc.-, y un importante TED que extiende los plazos de aplicación de sus disposiciones y/o supedita su aplicación a la adquisición de capacidades necesarias mediante la asistencia técnica de los países “donantes”, no habrá un impacto directo en el corto plazo.

En definitiva, lo que logra este Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en el corto plazo es darle un respiro al Sistema Multilateral de Comercio luego de muchos años de negociaciones infructuosas y de varias Ministeriales sin resultados. El Acuerdo permite presentar al fin “UN” logro; un éxito dentro de la variada cantidad de temas de negociación que se discuten en el marco de la OMC y que aun están irresueltos.

El desafío ahora está en su implementación y en cómo se retomarán el resto de los temas de negociación de la Ronda de Doha. Claramente, alcanzar un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio es apenas un requisito, pero no una garantía respecto del futuro de la Ronda.

Bibliografía

Bernard, Andrew B., S. J. Redding y P. K. Schott. (2007). "*Comparative Advantage and Heterogeneous Firms*". *Review of Economic Studies* 74(1).

Cebeci, T., A. M. Fernandes, C. Freund y M. D. Pierola. (2012). "*Exporter Dynamics Database*". World Bank Policy Research Working Paper N° 6229. Banco Mundial, Washington D.C.

CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales). (2008). "*Algunas reflexiones luego de la última Reunión Ministerial de julio de 2008 en la OMC, Ginebra*". Por el Dr. Sergio Abreu. Análisis n° 06/08.

Doing Business. (2012). *Trading Across Borders*. Measuring Business Regulations. World Bank.

Freund C., y Rocha N. (2010). "*What Constrains Africa's Exports?*" The World Bank. Development Research Group. Trade and Integration Team. Policy Research Working Paper 5184.

Grossman, Gene M. y E. Rossi-Hansberg. (2006). "*Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring*", NBER Working Papers N° 1272, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Li Yue, y Wilson John S. (2009). "*Trade Facilitation and Expanding the Benefits of Trade: Evidence from Firm Level Data*". Asia-Pacific Research and Training Network on Trade . Working Paper Series, No. 71.

Mayer, B. Y. T. y G. I. P. Ottaviano (2007). "*The Happy Few: The Internationalisation of European Firms New facts based on firm-level evidence*". Blueprint.

Moïsé, E., T. Orliac y P. Minor. (2011): "*Trade Facilitation Indicators: The Impact on Trade Costs*", Trade Policy Working Paper N° 118, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), París.

OMC. (2013). Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio. OMC.

OMC. (2013a). Estadísticas del comercio internacional 2013. OMC.